

徳島県情報公開・個人情報保護審査会答申情第34号

第1 審査会の結論

徳島県教育委員会の行った公文書部分公開決定における非公開とした部分のうち別表に掲げる情報については公開すべきであり、その他の部分を非公開とした判断は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

令和元年6月3日、審査請求人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、徳島県教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し「平成26年4月～令和元年5月に行った教職員に対する懲戒処分及び服務上の措置で作成した文書の一切」についての公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件請求に係る公文書として平成26年4月から令和元年5月までに作成された教職員の服務上の措置及び懲戒処分（以下「対象処分等」という。）に関する立案文書と特定し、これらの公文書のうち条例第8条第1号、第2号及び第4号に該当する情報を非公開とする公文書部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）を令和元年8月1日に行い、審査請求人に通知した。

令和2年10月15日、実施機関は本件処分を一部変更し、非公開部分の一部を公開する決定（以下「変更処分」という。）を行った。

3 審査請求

令和元年10月16日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対して、審査請求を行った。

4 諮問

令和3年2月1日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（現徳島県情報公開・個人情報保護審査会。以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求につき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

原処分を取り消し、非公開部分の公開を求める。

2 審査請求の理由

(1) 実施機関は、全国的な情報公開の標準と比べて、不当に開示対象を狭めている。

実施機関が非公開の判断をした懲戒処分や服務上の措置に関する情報は、徳島県を除く四国の全ての県と県教育委員会が開示対象（処分の軽重によって処分対象者の氏名は黒塗り）にしている。徳島地検や徳島刑務所（請求先は高松矯正管区）など国の機関のほか、徳島県警も同様に開示対象にしている。

(2) 実施機関の定める公表基準に基づく公開非公開の判断は妥当ではない。

「学校等に勤務する教職員の懲戒処分等の公表基準」（令和元年9月改訂前の旧基準）が、本件公文書を非公開にする理由として成立するかどうかについては、争う。

実施機関は、このほど「学校等に勤務する教職員の懲戒処分等の公表基準」（令和元年9月1日以降適用）を改めた。実施機関は、改定前の公表基準を盾に懲戒処分や服務上の措置に関する文書の多くを非公開にした。しかしながら、この公表基準はあくまで実施機関が自ら公表する際の判断基準であって、情報公開請求に対する公文書の公開・非公開の判断基準とは別問題と考える。国や全国の官公庁の事例をみても、公表基準とは別に、情報公開法や情報公開条例に基づいて公文書の公開を判断しており、実施機関のこの主張は極めて異例である。現に国の機関は、人事院の「懲戒処分の公表指針」で公表対象としていない処分についても、情報公開請求に対しては文書を開示している。本件の情報公開請求において、非公開の理由として公表基準が挙げられていないことから、この公表基準が情報公開請求に対する非開示の理由にならないことは明らかである。公文書の公開、非公開は情報公開条例に基づいて判断すべきであり、そこに「公表基準」を持ち出すべきではない。

また、実施機関が今回の公表基準の改定で公開対象とした内容は、改定前の処分についても開示して支障はないはずである。

実施機関は、条例第8条第1号、第2号及び第4号の該当性について主張しているが、本件公文書の全体が本当にこれらに該当するのなら、「公表基準」改訂後の現在も、実施機関は処分関連の情報を公開できないはずであり、矛盾している。現在、実施機関は懲戒処分や服務上の措置について概要を公開しており、このことをもって、各条項が全面的な非公開の理由にならないことは明らかである。

むしろ、条例第8条第1号イの該当性については、大阪高裁の判例や、全国の行政機関が懲戒処分等の公文書を公開・部分公開している状況をもってして「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」と解釈すべきである。

(3) 条例第8条第1号における「他の情報の範囲」について

組み合わせることで個人が特定される場合の「他の情報」を広く含める理由として、実施機関は「被害者の特定に至らないように」と指摘しているものの、この点を極めて広く解釈し、懲戒処分・服務上の措置の全面非公開の理由として包括的に当てはめるのは問題がある。処分の中には、例えば公金着服や勤務怠慢、交通違反などのように、個人としての被害者がいないものもあるはずである。被害者のプラ

プライバシーについては、個別の処分ごとに具体的に判断すべきであり、文書の全てを一括で非公開にする理由として持ち出すのは不当である。つまり、被害者の名前などを部分的、限定的に黒塗りする理由にはなつたとしても、本件公文書全体を非公開にする理由にはならない。

いわゆる「一般人基準」をどの程度の範囲と解釈するかは、個別具体的に判断すべきだと考える。「一般人基準」を一律で「近親者や利害関係人であれば知り得る」とすることの是非については、県情報公開審査会の見解を問いたい。

徳島県独自の狭義の解釈が一律で適用されるのであれば、情報公開法や情報公開条例の趣旨に反しており、問題がある。非違行為を行った公務員及び処分者を出した組織を守るために都合良く濫用されることは、決してあってはならない。

(4) 条例第8条第1号ハに規定する公務員の職務遂行情報について

「公務員の職務に関する情報はプライバシーに当たらない」とする判例（平成18年12月大阪高裁）もある。実施機関は、大阪高裁判例の射程が及ばない理由として「本件条例においては、情報公開法の趣旨を踏まえ、氏名を含め特定の個人が識別できる情報について、個人の権利利益を不当に害するおそれがある場合は、公開の対象としないとしている」と主張している。しかしながら、高裁判決で法解釈を争った兵庫県情報公開条例にも同様の規定がある。このことから、徳島県情報公開条例においても大阪高裁判決と同様の法解釈が成り立ち、「公務員の職務に関する情報はプライバシーに当たらない」との解釈は徳島県においても当てはまる。

(5) 条例第8条第4号に定める「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の程度について

「任意調査に支障が出る」などといった「おそれ」は抽象的なものでは非公開の理由としては不十分で、開示することの公益性を考慮してもなお看過し得ないほどの支障が生じる場合に該当すると解釈するのが相当である。本件において、実施機関の主張する「おそれ」が非公開の理由になるほどの高い蓋然性を有しているとは評価できない。起きもしないことを非公開の理由に挙げ、公文書の公開範囲を狭めようとする実施機関の態度は、条例の趣旨に反しており、極めて悪質である。

また、非公開を前提としないと任意調査に支障が出るのであれば、実施機関は個別具体的に支障が出た事情を説明すべきだろう。現に、公表基準改定後も支障は出ていないはずだ。もし、仮に、任意調査に支障が出るのであれば、実施機関において組織のガバナンスが効いているのか疑われる事態であり、県民による一層の強い監視が必要と言える。つまり、公文書開示の必要性が高まる理由になる。

(6) わいせつ関係処分の公表について

実施機関が行う処分を巡っては、一般に▽体罰への処分が軽い▽わいせつ関係の処分を公表しない - などの傾向があると指摘されている。特にわいせつ関係の処分については、文部科学省が再発防止のために公表を求めているにもかかわらず、非公開にする運用が一部に残っている。「体罰教員10人軽い処分 鳥取県教委」の報道（平成26年8月・共同通信）は、鳥取県教委が情報公開請求に応じて文書を

開示したからこそ発覚した問題である。実施機関による非公開の判断を許すと、こうした問題の有無を県民が検証することができず、公益に反する。

(7) 被害者のプライバシーを守る観点から、被害者の氏名などを部分的、限定的に黒塗りにすることがあるのは理解する。現に他の行政機関は、被害者の氏名などを部分的に黒塗りにして、懲戒処分等の公文書を公開している。しかしながら、本件のように文書全体を非公開にするのは、全国的に見ても極めて異例であり、情報公開条例の趣旨に反する不当な判断と言わざるを得ない。条例第8条第1号、第2号及び第4号を理由とした非公開の判断は不当である。

日本は民主主義の国である。実施機関には主権者の県民が正確な事実を知ることができるようにする義務がある。本件の各文書の公開を拒む実施機関の姿勢は、情報公開制度に対して余りに後ろ向きで、全国的に見ても通用しない。本件文書は情報公開条例の趣旨や公共の利益に鑑みて、公開すべきである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された弁明書によると、本件処分の理由は、概ね次のとおりである。

1 本件処分内容及び理由

審査請求人は、審査請求の理由において、実施機関が「全国的な情報公開の標準と比べて不当に開示対象を狭めていること」や「大阪高等裁判所の判例」を挙げているが、この点については、以下のとおりである。

公務員個人としての側面を認めず、職務遂行情報として氏名を含め全て公開すべきとされている大阪高等裁判所の判決はあるものの、本県条例においては、情報公開法の趣旨を踏まえ、氏名を含め特定の個人が識別できる情報について、個人の権利利益を不当に害するおそれがある場合は、公開の対象としないとしている。

また、組み合わせることで個人が特定される場合の「他の情報」としても、人口や地域の規模が小さい本県でも被害者の特定に至らないよう、一般的情報だけでなく、近親者や利害関係人であれば知りうる情報も含めている。

以上のように基づく条例が異なるため、判決の射程が及ばず、本件処分に適用しなくて良いものである。

また、審査請求人は、改正前の公表基準における公表の判断基準と、情報公開請求に対する公文書の公開・非公開の判断基準とは別問題であるとしているが、この点については、以下のとおりである。

実施機関である徳島県教育委員会では、個人の権利利益と県民の知る権利の両方のバランスを考慮した上で、公正で開かれた県政を推進するため、令和元年9月1日から懲戒処分等の公表基準を改正し、服務上の措置も含め公表範囲を広げた。

しかしながら、改正前については、新たな公表基準の適用が前提とされておらず、条例第8条第1項の例外規定である「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」には該当しないため、個人の権利利益を保護する観点から、改正前

の公表基準に基づき、公開・非公開の決定を行っているところである。

詳細の内容及び理由については、次のとおりである。

2 条例第8条第1号、第2号、第4号の趣旨

ア 条例第8条第1号の趣旨

個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により、特定の個人を識別することができることとなるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものについては、慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報等を除き、非公開とすることとされている。

徳島県情報公開条例の解釈運用基準（以下「運用基準」という。）によると、個人に関する情報とは、個人の内心、身体、身分、地位その他個人に関する一切の事項についての事実、判断、評価等のすべての情報が含まれるものであり、個人の属性、人格や私生活に関する情報に限らず、組織体の構成員たる個人の活動に関する情報など、幅広い情報がこれに含まれると解されている。

そして、この個人に関する情報については、条例第3条後段に規定しているとおおり、通常他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公開されないことがないよう最大限の配慮をしなければならないとされている。

もっとも、上記の個人情報であっても、実施機関が公表を目的として作成し、又は取得した情報であって、当該個人が了承し、又は公表を前提として提供した場合や、公表しても社会通念上個人の権利利益を侵害するおそれのない情報として、従来から公表しているものについては、公開できる情報とされているところである。

イ 条例第8条第2号の趣旨

法人に関する情報であって、公にすることにより、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものについては、非公開とすることができるとされている。

なお、競争上の地位その他正当な利益とは、社会的信用等の他、事業運営上のノウハウや内部管理に属する事項など、その取扱いについて社会通念上、法人の自由が尊重されるものを広く含むものであり、正当な利益を害するおそれがあるものの判断に当たっては、事業の性格、規模、事業内容等に留意しながら、当該情報を公開した場合に生ずる影響を個別的、客観的に検討し、慎重に判断する必要があるとされている。

ウ 条例第8条第4号の趣旨

県の機関等が行う事務又は事業に関する情報であって、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれや、争訟等、利害関係の異なる相手方の存在を前提とし、相手方との関係において当事者としての地位を不当に害するおそれがあるものについても、非公開とするとされている。

運用基準によると、行政機関等が行う事務又は事業の適正な遂行を担保する観点

から公にすることによってこれを阻害するおそれのある情報を非公開とするとしたものであり、その目的達成のための手法等に照らして、同種の事務又は事業は、反復される場合の将来の事務又は事業も含め、客観的にその遂行に支障を及ぼすおそれがあれば広く対象となるとされている。

3 条例第8条第1号、第2号、第4号の該当性

本件処分においては、個々の事案ごとの立案文書を公開対象文書として特定し、当該文書の性質及び条例の該当性について、以下のとおり判断したところである。

(1) 特定した文書の性質について

ア これらの文書は、いずれも職員に対する懲戒処分等を検討、決定するために、処分を決定されるまでの間に作成されたものであり、懲戒処分等の量定に係る加重又は軽減すべき事情等の検討内容が記載されており、その中には、勤務成績や平素の行状等の職員個人の資質、人格、名誉等にかかわる情報が記載されていることもある。

イ また、これらの情報は、聴取内容等を秘密にすることを前提として行われた、処分対象者や関係者からの事情聴取を中心とする事実調査の結果によって得られた事実に基づき、判断・作成されている。

ウ 事実調査については、強制的に調査する権限はなく、関係者に対して行われる事情聴取や、関係書類等の収集・分析等は、あくまでも任意のものである。

(2) 特定した文書の条例第8条第1号、第2号、第4号の該当性について

ア 条例第8条第1号イにおいては、特定の個人を識別することができるもの、又は公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがあるものであっても、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」については公表することとされている。

翻って言えば、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されていない情報」については、非公開情報といえるものであり、当該公文書は、上記(1)のとおり非公開を前提として作成されており、慣行として公にすることや公にすることを予定しているものではない。

したがって、公表されていない特定の個人が識別できる情報、公表されていない個人情報については、当然、個人に関する情報であって、通常他人に知られたくない個人に関する情報として、条例第8条第1号に該当する。

イ 条例第3条においては、実施機関は、通常他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公開されることがないように最大限の配慮をしなければならないとして、運用基準においても、条例第8条第1号のただし書の解釈及び運用について、その趣旨に添って慎重に行うものとされている。

また、条例第8条第1号本文においては、個人識別情報には他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含むとしており、運用基準においても、「他の情報」には一般人の通常入手し得る情

報はもとより、近親者や利害関係人であれば知り得る情報も含むとされている。

以上のことから、立案文書に記載された内容には、公にすることにより、個人が特定される可能性があるものがあり、個人識別情報といえるため、非公表とすることは妥当である。

ウ 氏名については、当該公務員の権利利益を不当に害するおそれがある場合は公開の対象としないとしているところである。また、公務員等の情報であっても、公務員等の個人の属性に関する情報や身分取扱いに係る情報は公開の対象としないとしているところである。

エ 法人の名称等は法人等に関する情報であり、公にすることで、法人等の権利、競争上の地位その他社会的信用等正当な利益を害するおそれがある情報として、条例第8条第2号に該当する。

オ 前述のとおり、立案文書に含まれる内容は、非公開を前提として作成されるものであり、しかもその基礎となる事実調査は任意のものであることから、公にすることにより、関係者が自己の供述内容等が公開されることを予期して事情聴取に応じないことや、真実を述べることに消極的になることが想定される。

また、将来において類似事案が発生した際には、同様に任意の事実調査に基づき処分等の検討を行うことが予想されるが、公表されることとなれば、検討に必要な内容等が含まれない可能性があるため、反復される将来の事務執行において、その遂行に支障を及ぼすおそれが生じ、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすこととなるため、条例第8条第4号に該当する。

4 総括

上記のことから、今回の事案において、条例第8条第1号、第2号、第4号に該当するとして、部分公開処分を行ったところである。

第5 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

| 年 月 日 | 内 容 |
|----------------------------|-----|
| 令和3年2月1日 | 諮問 |
| 令和5年10月30日 第1部会（第5回） | 審議 |
| 同 年 1 2 月 5 日 第1部会（第6回） | 審議 |
| 令和6年1月19日 | 審議 |

| | |
|-----------------------|----|
| 第1部会（第7回） | |
| 同 年12月5日 第1部会（第8回） | 審議 |

第6 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 本件請求に係る処分について

実施機関においては、本件請求に係る公文書として、平成26年4月から令和元年5月までに行った職員及び教職員の服務上の措置に関する立案文書（以下「公文書①」という。）と同期間における職員の懲戒処分に関する立案文書（以下「公文書②」という。）と特定し、本件処分を行っている。

(1) 公文書①は、立案の鏡文書、通知文書案又は措置案及び概要報告の書類等で構成されている。

公文書②は、教育委員会への付議、処分に係る辞令書案、処分を行うにあたって行うべき労働基準法、地方公務員法及び職員の懲戒に関する条例に基づく手続に関する書類並びに報道関係者への資料提供案の書類等により構成されている。

(2) 実施機関は、本件請求に係る公文書には条例第8条第1号、第2号及び第4号に該当する情報が含まれているとして、本件処分において、公文書①の全ての事案及び公文書②の一部の事案については、立案書類の1枚目の鏡文書のみ公開しその他の文書を「全て」非公開とした。また、公文書②の内、上記の一部の事案を除いた事案については、一部の情報を非公開とし、その他の情報については公開とした。

実施機関が行った本件処分は、服務上の措置を行った事案と懲戒処分をするに至った事案に係るものに区分し、前者については、該当する個々の公文書について個別具体の公開非公開の判断を行うことなく一律に立案書類の1枚目の鏡文書以外の公文書を「全て」非公開とし、後者については、令和元年9月1日の改定前の懲戒処分等の公表基準により既に公表している情報のみを公開する部分公開決定を行っているものと認められる。

変更処分においては、本件処分において「全て」非公開とした立案書類の1枚目の鏡文書以外の公文書について、公開範囲を拡大した。（以下、変更処分後の公文書①を「公文書①'」、公文書②を「公文書②'」という。）

2 本件事案の審査対象について

(1) 公文書の特定について

本件請求に係る処分において、審査請求人は、実施機関の公文書の特定につい

ては特段主張しておらず、争いはないことが認められる。

また、請求内容及び決定通知書の件名の記載からも、実施機関の公文書の特定には不合理な点は認められない。

(2) 公開非公開の判断について

審査請求人は、本件処分について、公文書全体を非公開とする判断は全国的に見ても極めて異例であり、公開範囲を不当に狭めている等として、本件処分を取り消し、非公開とした部分の公開を求めて審査請求を行った。

実施機関においては、審査請求人からの審査請求書及び反論書の提出があった後に、公開範囲を拡大する一部変更決定を行った。

審査請求の趣旨としては、本件処分に対して、決定を取り消し非公開部分を公開することを求めているものである。

実施機関により変更処分が行われたことにより、審査請求人の求める非公開部分の公開は一部は達成されたものと認められるが、審査請求人の求める処分の取り消しは行われておらず、非公開部分も残っていることから、審査請求人の求めは継続しているものである。ついては、本件事案においては、変更処分後の公開文書を審査対象とし、公文書①'及び公文書②'の非公開部分の妥当性について検討する。

3 非公開情報の判断基準

(1) 非公開とされた情報の分類

当審査会において、公文書①'及び公文書②'を見分したところ、これらの文書にはおおむね次のような情報が記載されていると認められる。

ア 特定の個人を識別することができる情報（イを除く）

イ 他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができる情報

ウ 特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがある情報

エ 公務員の職務の遂行に関する情報

オ 法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報

カ 実施機関の人事管理等の事務に関する情報

(2) 判断に当たっての基本的な考え方

条例では、県政の諸活動を県民に説明する県の責務が全うされるよう公文書の公開を請求する権利を規定し、その解釈・運用に当たっては、公文書の公開を請求する権利を十分に尊重しなければならないとしている。しかし、この公文書公開請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益を侵害したり、公共の利益を損なったりする場合など、公開しないことに合理的な理由のある情報を非公開情報として条例第8条各号に例外的に定めている。

したがって、当審査会は、原則公開の理念に照らし、変更処分後の公開文書の

情報が、条例第8条各号に規定する非公開情報に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別具体的に判断することとする。

(3) 条例第8条第1号について

条例第8条第1号は、「個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」とされており、個人の権利利益を保護する観点から、個人に関する情報を非公開とすることができる旨を規定している。

ア 特定の個人を識別することができる情報（イを除く。）

個人の氏名、生年月日及び住所等の、それだけで特定の個人を識別することができる情報をいう。

イ 他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができる情報

ア以外の記述等であっても、単独では必ずしも特定の個人が識別されるとはいえないが他の情報と照合することにより特定の個人が識別され得ることとなる場合には、当該記述等は特定の個人を識別することができる情報に該当する。

この照合の対象となる「他の情報」の範囲については、公知の情報や公共施設で一般に入手可能なものなど一般人が通常入手し得るものとするか、あるいは、近親者や利害関係人であれば知り得るようなものも含まれるとするか、審査請求人が例示する裁判例その他の裁判例、裁決においても争いのあるところである。

これについて、まず、条例は、個人の正当な権利利益を保護するため「個人に関する情報」を画するものとしていわゆるプライバシー情報に該当するか否かではなく特定の個人を識別することができる情報であるか否かによることを採用し、個人識別情報を含む個人に関する情報を原則不開示とすることで個人に関する情報の保護に万全を期したものであると言える。一方で、個人の権利利益を侵害することがないので非公開とする必要がないもの及び個人の権利利益を侵害することがあっても公開することの公益が優越するため公開すべきものを例外的に公開する事項として列挙することにより、非公開の範囲が不必要に広がらないようにし、請求者の権利利益の保護を図っている。

また、条例では「他の情報」と照合することにより特定の個人を識別することができることとなる情報も個人識別情報に含むこととしているが、他の情報の範囲や照合の容易性について特に限定を加えられていないことや、何人に対しても情報公開請求権を認める中で個人に関する情報がみだりに公開されることがないように最大限の配慮をすることを求めていることに鑑みれば、照合の対象となる「他の情報」には、特定の範囲にいる者にとって容易に入手しうる情

報も含まれると解するのが相当である。

ウ 特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報

通常、実施機関が保有する個人情報の大部分は、特定の個人を識別することができる情報であり、これを非公開とすることで、個人の権利利益の保護は基本的には十分確保されると考えられる。しかしながら、中には、個人の人格と密接に関連し、又は公にすれば財産権その他の個人の正当な利益を害するおそれがあると認められるものがあることから、特定の個人を識別できない個人情報であっても、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある場合について、補充的に非公開情報としている。

これに該当する情報としては、無記名の著作物のように公にすれば著作権等の財産的権利を侵害するおそれがあるもののほか、いわゆる機微情報のように通常他人にみだりに知られたくない個人のプライバシーに属する情報が考えられる。具体例としては、セクシュアル・ハラスメント被害に関する情報等は被害内容の性質から被害者の名誉や感情に配慮する必要性が特に高く、これらの情報を公開した場合、たとえ特定の個人が識別できる情報を除いたとしても個人の権利利益を侵害するおそれがある情報であるといえる。

このように、当該情報に該当する情報としては、条例が個人を特定することができる情報を非公開とした上で当該情報を補充的に非公開情報と規定していることから、個人の人格と密接に関連し、当該本人がその情報の流通をコントロールすべきである情報であったり、より高いプライバシー保護が求められている情報と解するのが相当である。

エ 公務員の職務の遂行に関する情報

条例第8条第1号ハでは「当該個人が公務員等（中略）である場合において、当該情報はその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職、氏名及び当該職務遂行の内容に係る部分（以下「職務遂行情報」という。）」は当該公務員の個人に関する情報であっても例外的に公開すべきものとされている。

「職務遂行情報」とは、公務員等がその担当する職務を遂行する場合における当該情報をいうものであり、行政処分その他の公権力の行使に係る情報のほか、会議の出席等職務に関する事実行為も含まれる。しかし、公務員等の情報であっても、公務員の住所、電話番号、健康状態などの個人の属性に関する情報や勤務成績、処分歴などの身分取扱いに係る情報は、条例第8条第1号ハの対象となる情報には当たらない。

(4) 条例第8条第1号に関する実施機関の主張について

第4の3(2)アで「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されていない情報」は非公開情報であると条例第8条第1号イの規定を反対解釈し、懲戒処分等の公表基準により既に公表している情報であるか否かにより公開か非公開

かを区分している。しかし、同号イに該当しない情報であっても、条例に規定する他の非公開情報に該当しない限り当該情報は公開しなければならないのであって、同号イに該当しない情報は全て非公開情報に該当するかのような実施機関の解釈は誤っている。また、そもそも懲戒処分等の公表基準は、懲戒処分に至るような事案について公益性や実施機関の説明責任の観点から、通常は公表していない情報を実施機関の裁量により公表する場合の取扱いを定めたものと認められるのであって、懲戒処分等の公表基準により公表されていない情報の公開を禁止したり、ましてや条例の規定を否定する効力を有していたりするものではない。

次に、実施機関は、「公表されていない特定の個人が識別できる情報、公表されていない個人情報については、当然、個人に関する情報であって、通常他人に知られたくない個人に関する情報として、条例第8条第1号に該当する」としているが、これは条例の規定にある文言を並べ替えただけであるので同号の該当性を説明した理由になっていない。

(5) 条例第8条第2号について

条例第8条第2号は、「法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を営業の自由や事業者の評価の保護等の観点から、非公開情報として定めたものである。

本号において、「権利」とは、信教の自由、集会・結社の自由など法的保護に値する権利一切をいい、「競争上の地位」とは、法人等の公正な競争関係における地位をいう。また、「その他正当な利益」には、社会的信用等のほか、事業運営上のノウハウや内部管理に属する事項など、その取扱いについて社会通念上当該法人等の自由が尊重されるものを広く含むものである。

「正当な利益を害するおそれがあるもの」の判断に当たっては、それぞれの事業の性格、規模、事業内容等に留意しながら、当該情報を公開した場合に生じる影響を個別的、客観的に検討し、慎重に判断することとされている。

(6) 条例第8条第4号について

条例第8条第4号は、「県の機関、国の機関、独立行政法人等、他の地方公共団体の機関、地方独立行政法人及び公社が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は非公開とすることができる旨を規定している。そして、「次に掲げるおそれ」の1つとして職員等の任免、懲戒、給与、研修その他職員等の身分や能力等の管理といった「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」を規定している。

上記の「当該事務又は事業の性質上」とは、当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法等に照らして、その遂行に支障を及ぼすおそれがあるかどうか

かを判断する趣旨であり、また、「当該事務又は事業」には同種の事務又は事業が反復される場合の将来の事務又は事業も含まれる。

事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれの有無については、当該事務又は事業の性質に照らして客観的に判断することが必要であり、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求される。

本件事案において、実施機関が条例第8条第4号に規定する非公開情報に該当するとした理由は、「立案文書に含まれる内容は、非公開を前提として作成されるものであり、しかもその基礎となる事実調査が任意のものであることから、公にすることにより、関係者が自己の供述内容等が公開されることを予期して事情聴取に応じないことや、真実を述べることに消極的になること」及び、「将来において類似事案が発生した際には、同様に任意の事実調査に基づき対象処分等の検討を行う事が予想されるが、公表されることとなれば、検討に必要な内容等が含まれない可能性があるため、反復される将来の事務執行において、その遂行に支障を及ぼすおそれが生じ、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼす」とのことである。

しかし、実施機関の前者の主張は、「関係者」が誰であるかを特定されないように条例第8条第1号に係る情報を適切に非公開とすれば、事情聴取等の内容を公にされたとしても当該関係者に不利益が及ぶことは想定されにくいと考えられる。

まず、被害者が存在する事案について、被害者は個人が特定されないよう個人識別情報を非公開にすれば、基本的には公開されることによる実質的な不利益がないので、被害者が非協力的になる理由はない。

また、被害者の有無に関わらず、加害者等となる当事者については、責任を迫られる立場であるので立案文書が公開されるか否かに関わらず非協力的であることが自然であると見込まれることから、非公開とする理由はない。報告者である学校長も監督責任を迫られる立場であるので加害者等と同様ではあるが、監督者として事故後の対応を真摯に行おうとする意向が働くことも期待できるので、いずれにしても非公開とする理由はない。市町村教育委員会については、管内の学校で事故が発生したという自らに不利な情報ではあるが、直接の対象処分等の対象者ではなく、事実調査等に非協力的になる理由は見当たらない。

よって、基本的には公開することにより関係者が事実調査等に非協力的になる理由は見当たらず、将来の類似事案における事実調査にも消極的になる理由は見当たらないため、条例第8条第4号の該当性を認めることは適當ではないと認められる。しかし、特定の個人を識別することができない場合であっても、事情聴取等の内容を公にすることにより、当事者又は将来起こる可能性のある類似事案の関係者が非協力的になるような例外的な場合があることも否定できないので、そのような場合には、実施機関の事務又は事業の適正な遂行に支障が生じるおそ

れがあるということ是可以する。

また、実施機関の後者の主張について、対象処分等を行うに当たっては、一定の基準に基づいて処分の量定をしているものと推定されるので、対象処分等の軽重と原因となった事案の事実関係、態様、結果の重大性等との間には一定の相関関係があると認められ、実施機関が主張する「外部からの圧力や干渉」は、このような相関関係から外れた又はその範囲内でできるだけ軽い若しくは重い対象処分等を求めるものと言える。実施機関が、人事管理に係る公文書を公にすることにより圧力や干渉を受けることを懸念することは理解できるが、一方で、どのような事案がどのような対象処分等になっているかを明らかにすることは、対象処分等の事務の透明性を向上させることができ、かえって不当な圧力や干渉を抑制することができるとも言える。

よって、「どのような事案がどのような対象処分等となっているかが明らかになり、外部からの圧力や干渉を受ける可能性が出て、公正な意思決定及び円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあること」のおそれの有無は、公文書を公開することにより上記のような圧力や干渉を誘発するのか、圧力や干渉を誘発するとして、実施機関の人事管理に係る事務の適正な執行に支障を及ぼす可能性があるのか、その支障は公開することによる利益を上回るものであるのかによって判断するのが相当である。

(7) 条例第9条第2項について

条例第9条第2項は、「公開請求に係る公文書に前条第1号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記載されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。」と規定している。当該規定は条例第8条第1号に規定する「個人に関する情報」について、個人識別性のある部分とそれ以外の部分とを区分して取り扱うことのできる場合の部分公開義務等を定めたものである。

個人識別情報は、通常、特定の個人を識別することができる部分（住所、氏名等）とその他の部分（当該個人の意味表示、行動記録等）から成り立っているが、条例第8条第1号の規定により、その全体が一つの非公開情報として取り扱われるものである（同号ただし書に該当する場合を除く。）。

ただ、これらの情報のなかには、氏名等の部分だけを削除して残りの部分を公開しても個人の権利利益の観点から支障が生じないものもあるので、このような場合には部分公開ができるよう、個人識別情報についての特例を設けたものである。

個人を識別させる部分を除外することにより誰に関する情報が分からなくなれば、通常、個人情報としての保護の必要性は乏しくなると考えられるが、個人の

人格に密接に関連する情報や、公にすれば財産権その他の個人の正当な利益を害するおそれがある情報など、氏名等を削除しても公開することによって個人の権利利益が害される場合があり、この判断に際しては、通常他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公開されないことがないよう最大限の配慮をしなければならない。

4 非公開情報該当性について

以上を踏まえ、公文書①'及び公文書②'に記載されている情報のうち第6の3(1)の類型に分類される非公開情報該当性について以下検討する。

(1) 条例第8条第1号該当性について

ア 特定の個人を識別することができる情報（イを除く）

氏名、生年月日及び住所等それだけで、特定の個人を識別することができる情報は非公開情報に該当すると認められる。

なお、変更処分後の公開文書は教職員の対象処分等に関する立案文書であるため、特定の教職員が特定の服務上の措置若しくは懲戒処分を受けたことに関する情報が記載されている。教職員が受けた対象処分等に関する情報は、当該教職員が職務を行う教育現場である学校における教育・指導等の過程で生じたものと、職務を行う教育現場を離れた職務外での行為によるものが存在するが、教育・指導の過程で生じたものについては、当該教職員の職務遂行情報であると認められる。そして、基本的には、当該教職員の職、氏名及び当該職務遂行情報は、条例第8条第1号ハの規定により例外的に公開することとされているため、原則は公開すべき情報である。

しかし、特定の個人がどのような対象処分等を受けたかという情報は、職務遂行情報には該当せず、条例第8条第1号に規定する非公開情報であるため、当該情報を公開することとなる場合には、特定の個人が識別される教職員の職、氏名については、同号に規定する非公開情報に該当すると認められる。

イ 他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができる情報

学校名、学歴、対象処分等を受けた教職員と同じ学校に所属する教員氏名等の当該教職員に関する固有の情報については、当該教職員が現に所属している学校又は過去に所属していた学校の児童・生徒及びその保護者等の関係者、学校周辺の地域住民であれば保有している情報や入手可能であると通常考えられる情報、既に公開されている情報と照合することにより当該教職員が誰であるか識別することができることから他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができる情報と認められる。

なお、アのなお書きと同様に対象処分等に関する情報を公開することとなる場合には、特定の個人が識別される教職員の職務遂行情報については、同号に規定する非公開情報に該当すると認められる。

ウ 特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお、個人

の権利利益を害するおそれがある情報

変更処分後の公開文書に含まれる個人情報の大部分は、特定の個人を識別することができる情報を非公開とすることで、個人の権利利益の保護は基本的には十分確保されると考えられる。しかしながら、変更処分後の公開文書には、セクシュアル・ハラスメントやわいせつ行為等により対象処分等を受けた事案に関する立案書類も含まれている。当該書類には、他の事案と同じく、個人を識別することができる情報とそれ以外の情報が含まれており、セクシュアル・ハラスメントやわいせつ行為等の機微情報と認められる事案でなければ、他の非公開情報に該当しない限り、個人を識別することができる情報を非公開とすれば、個人の識別には至らず、基本的には当該個人の権利利益は保護されるため、その他の記載は公開するべきであると考えられるが、機微情報と認められる事案については、被害内容の性質から被害者の名誉や感情に配慮する必要性が特に高い情報であり、より高いプライバシー保護が求められる。たとえ、特定の個人を識別できる情報を非公開としたとしても被害状況及び調査の経緯経過や処分年月日及びその内容等のその他の記載から被害の当時者や被害者の近親者であれば、被害にあった個人の識別は可能であると認められ、自身の受けた被害等を想起させる等により個人の権利利益を害するおそれがあると認められる。

また、本件請求にかかる公文書は、教職員の処分に関する立案文書であり、処分の原因となった事実関係や、処分を決定するに当たっての根拠を示す情報として、具体的な情報が記載されており、当該情報の中には当事者の容疑の認否状況や後悔や反省の念など内心に関する情報等通常他人にみだりに知られたくない個人のプライバシーに属する情報が記載されていることが認められる。

これらの情報については、上述のセクシュアル・ハラスメントやわいせつ事案とは性質が異なるものの当事者の名誉や感情に配慮する必要性が高い情報であり、より高いプライバシー保護が求められる情報であることから機微情報であると認められる。

については、機微情報そのものが特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがある情報に該当する可能性があることはもちろんのこと、個人の人格に密接に関連する機微情報と認められる情報を含む事案に関する公文書については、個人を識別することができる情報以外のその他の情報についても、特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお、個人の権利利益を害するおそれがある情報に該当する可能性があることと認められる。

エ 上記アからウまで及び条例第9条第2項を踏まえると、公文書①'及び公文書②'には関係教職員の対象処分等に至った事案の経緯に関する記載の多くが非公開とされているが、別表の「公開すべき理由 答申第6の4(1)エ」として分類した情報についてはア、イに該当する情報を非公開とすれば、それだけで特定の個人を識別できる情報とは認められない。また、特定の個人を識別することは

できないが、公にすることにより個人の権利利益を害する情報であるとも認められない。

ただし、別表記載の情報と同種の情報であったとしても教員の職が少人数しか存在しない役職である場合や市町村教育委員会が所管する学校が少数しか存在しない等の事情により、個人を識別することができる情報となっている事案も認められる。

オ 公務員の職務の遂行に関する情報

公文書②’においては、教員の氏名等の特定の個人を識別することができる情報及びその他の記述が含まれており、それらの情報は全体が条例第8条第1号に該当する非公開情報であるが、実施機関の公表基準に基づき氏名等が公表されていることから、教員の職及び氏名が公開されているものと認められる。これは、同号イに該当する情報として例外的に公開されているものである。既に教員の氏名が公開されている場合、条例第9条第2項の適用は受けず、その他の記載については、氏名が例外的に公開されていない場合と同様に条例第8条第1号に該当する非公開情報であると認められる。

ただし、条例第8条第1号ただし書に該当する情報については、同号の例外として非公開情報から除かれているため、その他の記載のうち公務員の職、氏名及び当該職務遂行情報については、非公開情報には該当しない。

については、別表の「公開すべき理由 答申第6の4（1）オ」として分類した情報については、条例第8条第1号の非公開情報に該当するとは認められない。

(2) 条例第8条第2号該当性について

変更処分後の公開文書に含まれる法人に関する情報については、自身の職務遂行上当該教職員が関係することとなった法人に関する情報と自身の職務遂行とは無関係に関係することとなった法人に関する情報が含まれていることが認められる。どちらの場合であったとしても、公開することにより当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる情報は非公開情報に該当する。

なお、当該法人に関する情報を公開することにより、教職員の特定につながる場合には個人を識別することができる情報として条例第8条第1号の非公開情報に該当することとなる。

公文書①’及び公文書②’には、新聞社からの取材を受けた、特定の新聞に掲載されたといった情報等が存在したが、取材を行うこと及び記事を作成することは新聞社の業務の一環であり、これらの情報を公開することにより新聞社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められないが、特定の新聞に掲載されたという情報は事案の特定につながり、個人を識別することができる情報となる場合が存在すると認められる。

については、公文書①’及び公文書②’に含まれる情報のうち、別表の「公開すべき理由 答申第6の4（2）」として分類した情報については、公開したと

しても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報とは認められない。また、当該法人の情報が個人の識別をすることができる情報であるとも認められない。

(3) 条例第8条第4号該当性について

ア 対象処分等の原因となった事実関係等

公開文書に含まれる対象処分等の原因となった事実関係等には、教職員及びその監督責任者がその後に受けた服務上の措置及び懲戒処分の措置の発端・原因となる事実やその事実確認のための対応に関する情報等が存在し、実施機関又は県内の市町村教育委員会が対象処分等の軽重を決定するための基礎となった情報の1つと認められる。

実施機関はこれらの情報について、条例第8条第4号の非公開情報に該当すると主張しているが、別表の「公開すべき理由 答申第6の4(3)ア」に該当する情報については公開したとしても、対象処分等の軽重の判断の根拠とされた部分を直ちに公開することとはならず、後に行われる同種の対象処分等の決定に影響を及ぼすような「外部からの圧力や干渉等」を招くおそれがあるとは認められないため同号の非公開情報には該当しない。

イ 懲戒処分の原因となった事実関係等のうち、処分決定に当たっての根拠を示す情報

公文書②'の処分案には、処分の原因となった事実関係等のうち、処分を決定するに当たっての根拠を示す情報として、具体的な情報が記載されている。当該情報は、処分の直接の原因であるため、公開することにより将来起こる類似の事案について同程度の処分を求める等の「外部からの圧力や干渉等」を招くおそれがあると認められる。類似の事案であったとしても、個別事情により処分の判断が行われることから同様の処分とは限らず、当該情報を公開することにより発生する「外部からの圧力や干渉等」により、公正な意思決定及び円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがある情報であると認められる。

加えて、処分の軽重の判断基準となり得る情報が公開されることとなると、類似の事件を起こしうる者に処分を免れる、又は軽くするための情報を与えることとなり、公正な意思決定及び円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

ウ 機微情報と認められる事案について

審査会において変更処分後の公開文書の非公開部分を見分したところ、セクシュアル・ハラスメント及びわいせつ行為等に関する機微情報と認められる事案において、被害者自身又はその近親者が非公開とすることを強い希望により求めている場合があることも認められる。そのような希望がある中で行われた実施機関による事情調査の内容について、特定の個人を識別することができる情報ではないことを理由として情報を公開することは、実施機関の主張する関係者が自己の供述内容等が公開されることを予期して事情聴取に応じないこと、

真実を述べることに消極的になること及びそれに伴う事実調査による正確な事実の把握が困難となり類似事案において反復される将来の事務執行において、その遂行に支障を及ぼすおそれが生じ、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあることは実質的に起こりうるものであると認められ、一定程度の蓋然性が存在すると認められる。

については、機微情報と認められる事案については、(1)のウの判断のとおり条例第8条第1号に規定する非公開情報に該当すると認められることに加え、実施機関の事実調査に支障を及ぼすおそれがあり同条第4号の非公開情報に該当する場合が存在することも認められる。

5 本件請求に係る処分の妥当性について

(1) 非公開とされた部分の妥当性

別表の「公開すべき部分」欄に掲げるものは、4のとおり非公開情報に該当しないことから実施機関がこれを非公開としたことは妥当ではない。

(2) 非公開理由について

処分の妥当性については、別紙のとおり公開すべきと認められる部分も多く含まれており一部妥当ではない。また、非公開とした理由について本件処分と比べ変更後の処分においては非公開の判断はより条例に基づき判断されているとも見受けられるが、公表基準が改定されたことに伴い改定後の公表基準を基に判断しているのであれば、非公開の理由としては妥当ではない。

6 結論

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に検討した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

7 付言

本件処分に係る公文書の公開を実施するに当たり、公文書部分公開決定通知書に記載されている公文書が一部公開されておらず、適切な公開が実施されていなかったと認められる。変更処分時に当該公文書の一部は公開が実施されているが、変更処分実施後もなお、公開が実施されていない公文書が存在することが認められる。決定を行った公文書は漏れなく適切に公開が実施されるべきである。

徳島県情報公開・個人情報保護審査会第1部会委員名簿（50音順）

| 氏 名 | 職 業 等 | 備 考 |
|-------|-------|-----|
| 泉 純 | 行政書士 | |
| 生長 拓也 | 弁護士 | |
| 大森 千夏 | 弁護士 | 部会長 |
| 鎌谷 郁代 | 税理士 | |